

PENGARUH PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Rahmayanti Puang Kuma¹⁾

¹⁾ Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Bina Generasi, Polewali
Mandar

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the influence of bureaucratic behavior in public services so that in the future it can become a reference in efforts to improve public services. The method used in this study is a type of qualitative descriptive research whose data collection is done by observation, interviews and documentation. Data collected, analyzed by data reduction techniques, data presentation, and conclusion drawing. The results show that bureaucratic behavior has a significant influence on good public services, poor public services are determined by the apparatus through their ability to carry out their main tasks measurably with behavioral indicators such as obedience, work persistence, accountability, job satisfaction and discipline which ultimately leads to satisfaction whether the community is a form of public assessment of government in the segmentation of public services

Keywords : *Behavior, Bureaucracy, Publik Service.*

1. PENDAHULUAN

Menurut Sinambela (2006:4-5), pemerintahan adalah milik masyarakat dalam hal pelayanan dan akan tercipta jika birokrat dapat mendefinisikan ulang tugas dan fungsi mereka. Patut diduga bahwa banyak birokrat yang tidak memahami secara pasti atau setidaknya tidak mengerti filosofi pelayanan yang akan diberikannya sehingga pelayanan publik yang diimpikan masyarakat jauh dari kenyataan yang mereka alami. Menurut Peter M. Blau (2000:4), birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Sedangkan pelayanan publik menurut Moenir (2002:26-27), adalah merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pengertian proses ini terbatas dalam kegiatan manajemen dalam kegiatan manajemen untuk pencapaian tujuan organisasi sehingga pelayanan publik menjadi sebagai sebuah aktivitas pemerintah dalam pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara karena negara yang didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya, negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat kebutuhan yang dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual, tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat misalnya kebutuhan pendidikan, kesehatan dan jasa umum lainnya.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah pelayanan perizinan dan pelayanan administrasi kependudukan. Bentuk pelayanan perizinan adalah, rekomendasi Surat Izin Tempat Usaha (Rekomendasi SITU) dan Izin Penelitian dan bentuk pelayanan administrasi kependudukan adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK). Secara empirik dan aktual, pelayanan, rekomendasi SITU, Izin penelitian, KTP dan KK yang diterima oleh masyarakat belum sepenuhnya memuaskan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya keluhan masyarakat yakni biaya pengurusan yang tidak jelas, penyelesaian yang membutuhkan waktu yang lama, dan terkadang izin yang dikeluarkan hanyalah rekomendasi izin tempat usaha, sementara SITU nya sendiri tidak pernah ada. Selain itu, pemberian banyak menyalahi aturan, sehingga masyarakat harus menanggung akibat Keteledoran aparat (pegawai). Demikian pula untuk pengurusan KTP dan Kartu Keluarga, masih adanya pungutan di luar kewajiban biaya dan waktu pengurusan yang terlalu lama dan bertele-tele, sehingga menyulitkan masyarakat.

Birokrasi sebagai pilar utama pelayanan pada masyarakat hendaknya mampu memperlihatkan perilaku yang baik dan bertanggung jawab, sehingga mampu memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat yang membutuhkan. Perilaku ini akan tercermin dari sikap, watak dan keyakinan sebagai abdi masyarakat bukan untuk dilayani melainkan untuk melayani. Dengan konsep demikian, maka diharapkan bahwa kualitas pelayanan akan tercipta karena bersumber dan berakar dari perilaku birokrat itu sendiri. Reformasi birokrasi merupakan hal yang tidak dapat ditunda lagi, karena menyangkut kemaslahatan banyak orang. Menurut Tjiptoherijanto (2004:46), reformasi birokrasi termasuk reformasi institusi birokrasi perlu

¹ Korespondensi penulis: Rahmayanti Puang Kuma, Telp 085343710877, rahmayanti7790@gmail.com

dilakukan secara menyeluruh dan taat asas dan tidak boleh dilakukan hanya untuk kepentingan sesaat atau sekedar memenuhi permintaan akan kualitas pelayanan. Reformasi birokrasi seharusnya bertujuan untuk menghilangkan hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pelayanan Publik. Olehnya karena itu, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaharuan, baik dari sisi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan di dalam pemerintahan itu sendiri. Meskipun demikian, pembaharuan dilihat dari kedua sisi tersebut belum memuaskan, bahkan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasikan dalam kerangka pelayanan.

Penelitian yang sejenis tentang perilaku birokrasi dalam pelayan publik, telah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya seperti yang pernah dilakukan oleh Achmad Nurmandi (2005) dalam jurnalnya yang berjudul perilaku birokrasi publik indonesia : sebuah kajian teoritis. Samuel Atbar (2012) pada jurnalnya yang berjudul pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas layanan publik pada distrik semangga. Romual Parasian Siahaan (2014) pada jurnalnya yang berjudul pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik (Studi di badan pelayanan perijinan terpadu (BP2T) kota malang). Ada pula yang lakukan oleh Serfianus, Achmad Jumlan, DB. Paranoan (2014) pada jurnalnya yang berjudul perilaku birokrasi dalam pemberian pelayanan publik (Studi pada badan koordinasi penanaman modal dan perijinan terpadu kabupaten nunukan. Serta Rifai Hasan (2016) dalam jurnalnya yang berjudul perilaku birokrasi dalam pelayanan publik (Studi pelayanan izin mendirikan bangunan di kota manado).

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Data yang dikumpulkan bukanlah berupa angka-angka melainkan data deskriptif berupa ucapan dan perilaku dari subjek yang diteliti. Penentuan sampel pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Menurut Sutrisno Hadi (1990:82), *purposive sampling* adalah pemilihan sekelompok subjek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya. Sedangkan teknik *snowball sampling* menurut Sugiono (2001:63) adalah proses penentuan sampel yang mula-mulanya jumlahnya kecil, kemudian sampel ini disuruh memilih teman-temannya untuk dijadikan sampel, begitu seterusnya sehingga jumlah sampel semakin banyak. Ibarat bola salju yang bila menggelinding makin lama makin besar.

Setelah proses penentuan sampel dilakukan sebagaimana teknik diatas, selanjutnya yang dilakukan oleh peneliti adalah melakukan pengumpulan data dengan cara observasi atau pengamatan terhadap objek yang dilengkapi dengan pencatatan dan melakukan interview atau wawancara secara langsung terhadap subjek, yaitu aparat pemerintah (birokrasi) dan masyarakat serta dengan cara dokumentasi yaitu dengan mempelajari deokumen-dokumen atau catatan-catatan tertulis yang berkaitan dengan objek sebagai item metode penelitian seperti buku, surat kabar dan catatan harian pegawai. Setelah data terkumpul, barulah peneliti melakukan analisis terhadap seluruh data yang dimulai dari proses reduksi data atau mengorganisir data dan memilah data agar fokus pada tema atau judul yang diangkat lalu masuk pada tahap penyajian data untuk proses analisis lebih lanjut yang pada akhirnya peneliti menarik sebuah kesimpulan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep perilaku birokrasi berkaitan dengan sikap dan tindakan birokrat dalam hal ini aparat pemerintah sebagai hasil dari interaksi atau hubungan timbal balik antara aparat dan lingkungannya yakni dengan masyarakat penerima layanan. Sikap dimaksud adalah kecenderungan untuk bertindak atau bertingkah laku yang merupakan aktualisasi sikap dan tindakan, sebagai respon atau antisipasi terhadap kecenderungan gerak perubahan yang terjadi dalam situasi dan kondisi lingkungan tertentu. Pengukuran terhadap perilaku birokrasi dilakukan dengan identifikasi analisis terhadap lima indikator sebagaimana yang dikemukakan oleh Ndraha (2009:56), yakni ketaatan, ketekunan kerja, pertanggungjawaban, kepuasan kerja dan kedisiplinan. Perlunya pendekatan perilaku birokrasi secara sistematis dikarenakan alasan adanya kepercayaan bahwa perilaku seseorang, termasuk aparat tidak terjadi secara kebetulan. Perilaku itu muncul karena alasan-alasan tertentu dan ditujukan untuk mencapai maksud tertentu pula yang dipercayai oleh birokrat sebagai cara yang terbaik, benar dan tidak merugikan serta tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perilaku yang ditunjukkan oleh birokrasi pada umumnya bisa diketahui dan diramalkan apabila ada pengetahuan terhadap persepsi aparat terhadap situasi tertentu dan yang dianggap penting. Perilaku itu,

kadang-kadang terlihat tidak rasional menurut pandangan umum, namun jika ditelusuri secara mendalam, aparat tersebut memiliki alasan pribadi yang dapat dimengerti.

Ketaatan sebagai salah satu indikator perilaku birokrasi adalah ketaatan yang dinilai dari kepatuhan birokrasi dalam melaksanakan tugas dan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan yang berlaku. Misalnya ketaatan pada Kep.MenPan No. 81/93 yang menyatakan bahwa pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah pusat/daerah, BUMN/BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perilaku ketaatan birokrasi terhadap aturan tersebut akan teraktualisasi dengan mindset kerja bahwa kehadiran birokrasi adalah sebagai pelayan kebutuhan masyarakat. Dari hasil temuan dilapangan, pada umumnya semua aparat pada masing-masing instansi pelayan publik sudah mengetahui dan memahami tugas pokok dan fungsi yang harus diembannya, namun tidak dapat dipungkiri pula bahwa masih banyak kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Hambatan tersebut terlihat nyata seperti misalnya pada pelayanan DISDUKCAPIL, masih ada juga sebagian aparat yang melakukan pekerjaan di luar tugas pokoknya, dengan alasan membantu keluarga atau teman untuk mengurus kepentingannya dan atau dengan dalih bahwa pekerjaannya sudah selesai sehingga tidak salah jika mengerjakan pekerjaan yang lain. Hal demikian terkadang menimbulkan kesalahan pahaman antar sesama aparat yang berakibat pada suasana internal birokrasi yang tidak sehat karena dipenuhi sentimen negatif yang berujung pada kualitas pelayanan publik.

Indikator kedua mengenai perilaku aparat adalah ketekunan kerja. Ketekunan kerja yaitu kesediaan memenuhi kepentingan masyarakat, kesediaan membantu masyarakat dan kesediaan menyelesaikan tugas yang diberikan. Terdapat beberapa indikator yang mencerminkan kurangnya ketekunan kerja aparat pemerintahan, seperti pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tidak sesuai, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat ketimbang abdi masyarakat, pelayanan yang diskriminatif. Di satu sisi, aparat menganggap bahwa perilaku tersebut sebenarnya sudah menjadi budaya kerja dan secara teknis administrasi memang harus melalui mekanisme yang agak panjang, sehingga sulit pula untuk menghindari masalah-masalah yang demikian. Seperti misalnya pengurusan izin mendirikan bangunan (IMB) yang membutuhkan beberapa kelengkapan administrasi yang terbilang banyak sebelum diajukan ke Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan. Tanpa kelengkapan administrasi sejak dari kantor kecamatan, maka rekomendasi yang dimaksudkan sulit untuk diberikan, karena pada akhirnya akan dikembalikan oleh Instansi yang bersangkutan dan kecamatan yang memberi rekomendasi, akan dinilai sebagai organisasi yang tidak tertib administrasi.

Dari hasil penelusuran diketahui bahwa mekanisme yang harus dilalui untuk pengurusan IMB, membutuhkan kelengkapan berkas yang lumayan banyak, diantaranya surat keterangan kepemilikan lahan oleh lurah, Kartu Tanda Penduduk, Gambar Rumah, keterangan fungsi bangunan dan Bukti Pelunasan PBB. Sementara itu, dari sisi masyarakat, kurang lengkapnya berkas disebabkan karena kurangnya perhatian terhadap hal-hal yang berkaitan dengan rekomendasi yang diurus, seperti bukti Pelunasan PBB dengan alasan berbagai macam seperti misalnya dengan alasan hilang. Dengan kondisi seperti itu, maka memungkinkan masyarakat mengurus melalui calo yang masuk lewat pintu aparat yang nakal meskipun dengan jaminan sanksi. Hal seperti itu bukan merupakan jaminan bahwa tidak ada aparat yang berbuat demikian, karena disadari bahwa perilaku aparat, selain dipengaruhi oleh faktor lingkungan, juga sangat dipengaruhi oleh kepribadian dan mental, yang secara otomatis akan bergantung pada aparat yang bersangkutan. Praktik percaloan itu sendiri menjadi layanan alternatif bagi sebagian masyarakat yang tidak mau berbelit dengan aktivitas pemenuhan kelengkapan administrasi serta bagi yang terdesak waktu. Aparat yang melihat peluang kondisi tersebut membuat praktik percaloan semakin kuat dalam sistem pelayanan publik.

Indikator lain yang mengenai perilaku aparat yang bersikap sebagai pejabat ketimbang abdi masyarakat. Aparat yang bermental pejabat tersebut, selalu memposisikan diri seolah-olah dia adalah raja yang harus dilayani oleh masyarakat dan selain itu, ada pula masalah yang masih berbau feodalis serta ada yang dipengaruhi oleh tingginya tingkat pendidikan. Aparat yang seperti ini menganggap bahwa dengan pendidikan tinggi (utamanya yang sudah bergelar master), urusan pelayanan bukan lagi urusannya sehingga pandangan demikian hendaknya diluruskan, karena akan merusak *image* aparat yang tidak berlaku seperti itu. Selain hal yang disebutkan sebelumnya, masalah yang paling rawan adalah masalah diskriminasi. Dari hasil temuan dilapangan menunjukkan dominannya masalah diskriminasi yang membuat budaya negatif di kalangan sebagian aparat pemerintah ini cenderung merugikan kepentingan publik karena mendahulukan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok, termasuk kepentingan atasannya ketimbang kepentingan publik yang menjadi tugas pokoknya. Budaya diskriminasi yang dimaksudkan adalah memberikan perlakuan yang berbeda

pada warga, baik disebabkan kedekatan keluarga dan pertemanan (nepotisme) maupun alasan lain, misalnya masyarakat berpenghasilan tinggi dan rendah dan warga berseragam dan tidak berseragam, Hasil penelusuran menunjukkan bahwa budaya diskriminasi masih sering terjadi, khususnya untuk pengurusan bagi warga yang berseragam atau bekerja di sektor formal (PNS, TNI dan Kepolisian).

Untuk perilaku birokrasi yang diskriminatif ini, sering menggunakan dalih seperti, kurangnya waktu yang dimiliki karena harus kembali berkantor bagi masyarakat pekerja di sektor formal sebagaimana yang disebutkan sebelumnya padahal pelayanan publik pada hakikatnya berdasarkan keadilan. Olehnya karena itu budaya diskriminatif tersebut tidak boleh dibiarkan berlarut-larut, karena akan merusak citra aparat pemerintah dimata publik sehingga tepat, sudah seyogyanya dikembalikan untuk mendahulukan kepentingan masyarakat, dalam arti masyarakat secara keseluruhan, tanpa memandang pangkat, jabatan, pekerjaan dan strata sosial. kesungguhan melakukan tugas sebagai indikator perilaku bertanggung jawab akan tercermin dari perilaku aparat yang bekerja dengan semangat dan motivasi yang tinggi, tidak bermalas-malasan, terutama di jam-jam sibuk (pukul 09.00 -12.00). Namun demikian masih terdapat aparat yang memiliki kedisiplinan yang rendah, dilihat dari jadwal kedatangan mereka setelah pukul 08.00 dan jadwal yang lebih cepat dari jadwal seterusnya. Padahal, kedisiplinan aparat merupakan satu kunci kesuksesan pelayanan publik, karena tanpa hal itu, maka aparat cenderung untuk mangkir dari pekerjaan, sehingga pelayanan publik akan terganggu dan merugikan penerima jasa layanan. Kecenderungan terhadap rendahnya kedisiplinan aparat tersebut cukup memberikan indikasi bahwa pembinaan terhadap aparat yang disiplin perlu dilakukan, baik melalui teguran maupun pemberian sanksi.

Selain masalah kelambanan dalam bekerja, kurangnya kemampuan aparat untuk mengambil inisiatif di luar peraturan dan selalu terkesan menunggu perintah dari atasan, sehingga terkadang menghambat proses pelayanan bagi warga. Pada gaya kepemimpinan yang diterapkan pada umumnya disetiap instansi pelayanan publik adalah tipe delegatif, dimana ada sebagian kewenangan yang diberikan pada bawahan dari atasannya, namun seperti ini tidak mengalami perkembangan, karena ada dasarnya aparat sudah terbiasa dengan gaya kepemimpinan alternalistik, dimana segala keputusan diserahkan pada pimpinan atas. Hal ini mengindikasikan bahwa aparat kurang bisa bertanggungjawab terhadap keputusan yang akan diambil karena didasari oleh tidak transparannya pengambilan keputusan itu sendiri. Transparansi pengambilan keputusan dapat dilihat pada prosesnya, yang melibatkan aparat lain dalam unit kerja yang sama maupun yang berbeda, sehingga ada kesan bahwa keputusan yang diambil merupakan keputusan bersama demi kepentingan kerjasama, bukan kepentingan pribadi atau golongan.

Namun hal yang paling mencolok diantara perilaku birokrasi yang telah dipaparkan diatas adalah terutama masalah diskriminatif dan kelambanan dalam proses pelayanan, hal ini terlihat dari protes yang sering dilakukan oleh warga masyarakat pengguna jasa layanan public oleh pemerintah (birokrasi) namun tidak menjadi alat introspeksi diri bagi aparat dalam pelayanan bahkan terlihat menjadi budaya atau kebiasaan yang melekat pada instansi pelayanan public secara umum.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan hasil dan pembahasanebelumnya, maka peneliti menarik sebuah kesimpulan bahwa perilaku aparat (birokrasi) yang ditunjukkan melalui indikator ketaatan, ketekunan, kepuasan tergolong cukup tinggi. Sementara indikator kedisiplinan masih pada taraf yang rendah, karena masih banyaknya aparat yang mangkir dari jam kantor dan demikian pula dengan indikator tanggung jawab yang masih rendah pula dikarenakan kurangnya keinginan dan kemampuan aparat dalam mengambil keputusan dan tanggung jawab terhadap keputusan yang telah diambil. Dengan dasar aktualisasi 5 lima indikator perilaku tersebut sehingga perilaku birokrasi memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam pelayanan publik bahwa baik dan atau buruknya kualitas pelayanan publik, ditentukan oleh aparat melalui kemampuannya dalam menjalankan tugas pokoknya secara terukur dengan indikator-indikator perilaku tersebut yang pada akhirnya bermuara pada kepuasan atau tidaknya masyarakat sebagai bentuk penilaian publik atas penyelenggaraan pemerintahan dalam segmentasi pelayanan publik.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Blau, Peter M dan Meyer, Marshall W, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Prestasi Pustaka, hal 4, Jakarta.
- Hadi, Sutrisno, 1990, *Metodologi Research I*, Andi Offset, hal 82, Yogyakarta.
- Moenir, 2002, *Manajemen Umum Pelayanan Di Indonesia*, Bumi Aksara, hal 26-27, Jakarta.

Ndraha, T, 2009, *Budaya Kerja*, BKU-MIP, hal 56, Jakarta.

Kep.MenPan, No. 81, 1993, *Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum*.

Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan Dan Implementasi*, Bumi Aksara, hal 4-5, Jakarta.

Sugiono, 2001, *Metodologi Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif*, Gramedia Pustaka, hal 63, Jakarta.

Tjiptoherijanto, Priyono, 2004, *Kependudukan Birokrasi Dan Reformasi Ekonomi : Pemikiran Dan Gagasan Masa Depan Pembangunan*, Rineke Cipta, hal 46, Jakarta.

6. UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah dengan suksesnya penelitian yang kami lakukan ini, meski ada beberapa hambatan namun tidak menjadi pengahalang bagi peneliti. Olehnya itu peneliti mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga kepada seluruh pihak yang ikut membantu terutama pihak kampus STISIP Bina Generasi Polewali Mandar yang telah banyak mensupport peneliti, baik moril maupun materil selama proses penelitian hingga penulisan.